



TITLE:

住民税の問題点

AUTHOR(S):

神戸, 正雄

CITATION:

神戸, 正雄. 住民税の問題点. 経済論叢 1956, 77(1): 1-13

ISSUE DATE:

1956-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/132461>

RIGHT:

經濟論叢

第七十七卷 第一號

住民税の問題點……………	神 戸 正 雄…	(1)
資本主義より勞働主義へ……………	作 田 莊 一…	(14)
ケインズの一般理論について……………	柴 田 敬…	(33)
中國農業金融の蹤跡……………	德 永 清 行…	(44)
アメリカ經濟管見……………	堀 江 保 藏…	(63)
ラダイツ批判……………	穗 積 文 雄…	(80)
恐慌と地代……………	鶴 嶋 雪 嶺…	(98)
ベンサムの功利主義體系……………	山 下 博…	(113)

[昭和三十一年一月]

京 都 大 學 經 濟 學 會

住民税の問題點

神戸 正雄

は し が き

私はここに、日本の地方税の中の恐らくは重心とも見るべき住民税についての問題點を説こうと思うが、それについては、まず以て其前提として、その由來、構造、重要についての一應の説明をしようとおもう。

一、住民税の一應の説明

(一)住民税の由來

日本現行の住民税は、地方税において附加税主義を棄てて獨立税主義を貫こうという趣旨のシャウプ勧告に従つて行われた昭和二十五年の地方税改革によつて、市町村の主税の一として、固定資産税と相並んで設定されたものである。そして當時の道府縣税の中には住民税はなかつた。シャウプ勧告にも、此税は市町村にのみ認められて、道府縣においては認められなかつた。段々と新地方税を實施して行くうちに、道府縣にも其の必要が痛感されるようになつて、昭和二十九年に至つて此が設けられ、それも、市町村民税の税源の一部を割いて道府縣民税を作るこ

としたのである。それで今日は我邦に市町村民税と道府縣民税とが並び存するのである。

で、現行住民税はシャウプ勸告によつて出来たといわれるが、實は此税はシャウプの創案にかかるのではない。其の基本となつたのは古くから日本にあり日本自身の作つたものである。日本では既に明治十一年（一八七八年）の府縣税たりし戸數割によりて出来ておつたのである。此戸數割は府縣税として、府縣から區（現在の市に當る。たとえば今の名古屋市のことを當時は名古屋區といつていた）、町、村に配賦課徴され、區町村が諸の要素を勘案して、管内の各世帯に對し見立を行つて課税していたのである。その後、明治二十一年（一八八八年）市制、町村制の實施に伴い、此の府縣税たる戸數割に對し市町村から附加税をかけることが出来るようになった。處が更に大正十五年（一九二六年）に至り此府縣税戸數割を廢止して、戸數割が市町村のみの税ということになった。そして其市町村の戸數割が昭和十五年（一九四〇年）に名も市町村民税と改稱されることになった。これで戸數割が今の市町村民税とは別のものではないことが明かな譯である。その市町村民税は當時の定義によると、市町村が一戸を構える個人、又は一戸を構えなくても獨立の生計を營む個人、事務所、事業所又は家屋敷を有つ個人、事務所又は營業所を有つ法人に課するものであつた。そして更に昭和二十一年（一九四六年）になつて、別に府縣民税が出来ることとなり、ここに市町村民税と府縣民税とがシャウプ勸告による改正税制以前に並存していたのである。

さて昭和二十五年、シャウプ勸告において市町村民税を市町村の主税としたのは、之によりて市町村において、たとえば所得税附加税のような附加税を排して、市町村民税のような獨立税で地方税を作る主義を貫こうとしたのに據るのである。地方税において獨立税が是か附加税が是かは一の問題で、何れも一長一短ありだが、シャウプはここに獨立税を優るとしたのである。之によりて市町村は國税に對しても道府縣に對しても附加税をとることなく、

それ自身獨立税をもつことによりてその自主性を確保したのである。そして當時、此住民税を市町村にのみ認めて道府縣に認めなかつたのは、住民税を地方に獨立税として認めるとして、地方自治體としては市町村を道府縣よりも優先的のものとするの考に基くのである。同じく地方自治體としての地方民の共同の仕事を行うについても、市町村の方が一層、住民の共同感の強いものであり、住民税をば市町村か道府縣か何れか一の獨立税とするものであれば、むしろ市町村に之を與えて、住民の共同感、自治への關心を深めようとしたのである。

處で後になつて道府縣にも住民税を設けることになつたのは、シャウプ案において道府縣に之を認めなかつた結果、それでは、事業税（及之に附帶した特別所得税。尤もシャウプ原案では此が附加價值税であり、それを日本で實施するときに事業税特別所得税に改造した）、入場税、遊興飲食税の三税が主税とされ（後に其中の入場税も國がとることになり地方のための譲與税ということに改められた）、此の三の稅收入だけで道府縣稅總收入の九六%をも占め、之に自動車税を加えて殆んど其全額にも近くになり、而かも其事業税において農林業などには税をかけないといふので、農山村では道府縣から色々、行政上の世話になりながらも、大した稅負擔をしないといふ大なる不合理を生むことになり、此は何としても直さなくてはならぬといふので（事業税において農林業を課する方法もあるが、それを採らないこととして）、道府縣内の全住民（隨つて農山村民をも含めて）に負擔の及ぶ住民税を設けることとしたのである。民主政治下では、道府縣における全住民が其行政に對し稅負擔を通じてつながりを有つことが當然であり、其が缺けておつては、非負擔の住民は誠に肩身の狭い思をしなくては濟まず、又負擔をしてゐる他の住民においては、甚しき不公平を感じ、或は税を連脱することに誘われる恐もある。それで其全住民が其負擔を分任する道府縣民税を置くことになつた。ただ此處で此道府縣民税をば市町村民税よりも全く別の仕組の獨立税

とすることになれば、徴税手續が面倒となり、徴税費もかさみ、納税者にも手数を餘計にかけることになるので、之を避けるために義務者の範圍及課税標準を市町村民税と同じとし、特に個人の場合、道府縣から市町村に課税額を配賦し、其徴收を法定委任し、同時に市町村民税と道府縣民税とを課徴することにしたのである。しかし其の爲め二者の間に完全なる獨立税關係が存せぬことになり、恰かも道府縣民税が市町村民税の附加税という結果となつた。そこで最初期待された凡べての地方税を獨立税にするとの趣旨を貫くことの出来なくなつた恨はある。

(二)住民税の構造

それで現在の住民税は道府縣民税と市町村民税とから成る。市町村民税は、市町村が(1)市町村内に住所を有つ個人に均等割額及所得割額を、(2)市町村内に事務所、事業所又は家屋敷を有つ個人で當該市町村内に住所を有たないものに均等割額を、(3)市町村内に事務所又は事業所を有つ法人に均等割額及法人税割額を、(4)市町村内に事務所又は事業所を有つ法人でない社團又は財團で代表者又は管理人の定のあるものに均等割額を課するものであり、其均等割は凡べての住民及之に準ずるものに彼等をして彼等の爲めに行われる行政及び其の爲めの税についての關心を有たしめ、その果たすべき義務を果さしめるために課するものであり、所得割及法人税割は凡べての住民及之に準ずるものに、其果すべき負擔をば各の負擔能力に應じて公平に分任せしめるために課するのである。そして市町村民税の課税權は原則として個人については其住所によりて定まる。即ち住所の市町村が之をとる。其課税標準及税率は、所得割は、(1)所得税額か、(2)課税總所得金額か、(3)課税總所得金額から所得税額を控除したる金額かの何れかにより、それそれにつき制限額以内に之を課する。法人税割についても標準税率及制限税率が定められている。そして均等割は凡べての市町村にて一率というのではなく、人口の多少に従い三段階に定められ、人口五十萬以上の

大市では個人六〇〇圓、法人二四〇〇圓、五萬以上五十萬未満の市にては個人四〇〇圓、法人一八〇〇圓、その他の市町村にては個人二〇〇圓、法人一二〇〇圓を標準税率とし、別に制限税率が定められている。

道府縣民税では課税權が個人については住所によりて定まること前と同じである。特に、個人の住民税については、市町村に課税額を配付し、其徴收を法定委任し、市町村民税と同時に課徴せしめている。個人の均等割は標準税率を百圓とし、法人の均等割は六百圓とする。法人税割はその標準税率を一率に百分五、制限税率を百分六とする。個人の所得割については、道府縣條例にて一率にて定めるのでなく、各市町村において、道府縣から其市町村に對して配賦された所得割の課税總額を、其市町村の市町村民税の所得割額の合計額で除して得たる率によることとなる。その所得割の課税總額は、道府縣が其の全納税義務者の前年における所得税額に、條例にて定める率（百分五を標準とする）を乗じて算定するものであり、之を各市町村毎の前年における所得税額に按分して配賦するのである。

それで此税の税質は人税であり、そして又國税えの附加税ではなく、地方税としては一の獨立税である。ただ其が所得割に偏しているだけに、國税所得税えの附加税的の分子もある。正しくは半獨立税である。又道府縣民税が市町村民税えの附加税たる嫌もある。

（三）住民税の重要性

（A）實績上　道府縣民税はその設定が新しくもあり、市町村民税の附隨として出來たことでもあり、今日まだ格別重きを成さぬが、それでも現在、多くの道府縣財政が窮乏を告げつつある際でもあつて、此れとても矢張り一の大事な収入とはなつており、ただむしろその將來の發展育成に期待がかけられている。現在の處では道府縣として

事業税にかかることが多い（昭和二十八年年度に事業税収入が道府縣稅收入の七〇%をも占めた）。之に對しては此道府縣民税は遙かに見劣りするものではある。

市町村民税は早く其土臺が出来ており、又初めから固定資産税と並んで市町村税中の二大支柱の一として出来、今日既に十分の成長を遂げておる。即ち市町村税總收中において市町村民税収入は昭和二十五年年度に三九・二%、二十六年年度に四一・二%、二十七年年度に四一・〇%、二十八年年度に四一・七%、そして固定資産税収入は二十五年年度四〇・一%、二十六年年度に四二・三%、二十七年年度に四三・五%、二十八年年度に四二・八%である。市町村民税の市町村税中の重さは此の如くに大きく、此事は將來も續くべきものであらう。此税が全住民とのつながりのあるもので、民主政治のつづく限り之に特別に重きをおかれるであらうことは想像に難くなく、將來市町村行政が益々發展してその財政需要の増加の勢の止まぬであらう點からも、今後之に依ることの多くなるのは推測し得られる。ただ別に道府縣民税が出来たことによりて、此市町村民税の發展を阻碍されたことは見逃がすことが出来ない。

(B) 理論上 右にも明かであるように、此までの實績では、道府縣にては事業税が重きを成し、道府縣民税は之に比しいうに足らぬものであり、市町村民税が市町村において重きを成すとはいうても、固定資産税の方が僅か許ではあるがそれよりも餘計の収入をあげているのである。しかし理論上から考えると、此事業税や固定資産税は本來、利益原則加味の見地をも有つた補完的二次的の税であり、税における公平負擔の本筋からいうと、假令地方税にあつても、矢張り人税たる税質を有つたものには一步を譲るべきものとしなければならぬ。そして此人税、國税における所得税に比すべき地方税での住民税は固定資産税及事業税に對して優位を占めなくてはならない。だから將來、地方行政が發展して其ための収入の必要が重なるに隨つては、公平負擔を立前とする人税たる住民税が益々

重きを成すこととならざるを得ない。勿論、之と並行して地方施設の發展から利益を受けることの著しいものに課する所の固定資産税や事業税も益々重きを成すことはいうまでもない。ただ地方税は能力原則よりはむしろ利益原則に重きを置くべきものだと言つて、住民税を輕視し二次的に扱うことは決して採るべきでない。住民税は何といつても將來一層重視すべきものである。

二、住民税の問題點

住民税には色々問題があるが、私はここに其の重なるもの二三を取上げて意見を述べようとおもう。

(一)課税權者としての道府縣

住民税中につきて市町村民税がまず取上げられて此が十分其地歩を固めた。此に異論はない。後になつて道府縣民税が出来たが、此が果して適當であつたか何うか。一の問題である。之によりて切角、シャウプが苦心して定めた案が一の變形を加えられた。それは果して良かったか問題となる。シャウプは、各地方團體に、それぞれ獨立税を與えて、附加税をとらぬとした。之を貫けば、住民税は市町村民税だけとし、道府縣民税は取つてはならぬとするのが當然である。若し道府縣民税をとるならば、そして其の道府縣民税において義務者及課税標準が市町村民税と別のものでなく、此と同一のものとするならば、市町村民税はむしろ止めにしなければならぬ。又、もし市町村民税を飽迄も維持するというならば、道府縣民税を設けてはならぬのである。しかし道府縣においては財政上の必要が益々切實となつて來たし、道府縣にも其住民の全體に普ねく擔われる税を有つことが、道府縣という自治體を持續する限り望ましいとするものがあるので、若干不満足ということはあるが、道府縣民税の新設は之を認め

るの外ないであらう。

(二) 納税義務者としての住民

道府縣民税にても市町村民税にても、その納税義務者たる個人においては住所を有つものを中心として、之に均等割と所得割と二のものを課し、そしてその地方團體内に住所を有たぬが、事務所、事業所、家屋敷を有つものには均等割のみを課している。即ち後者を不完全なる義務者としている。即ち甲地方に住所を有ち乙地方に店舗工場を有つような人は均等割のみを乙地方に納めて、所得割は住所地のみにて納め、甲地方にて均等割と所得割とを納めることとなつてゐる。

そこで乙地にてかかる事業主に所得割をとれないことが一の問題である。さらに甲地に住所を有ち乙地の事務所事業所に通勤する従業員、勞務者は甲地にて均等割も所得割も共に納めてはいるが、乙地にては何等の住民税を、均等割をも納めないのであるが、此も亦一の問題である。

勿論彼等が凡べて住所地に住民税を納めることは當然だが、此の事務所、事業所の處在地に均等割のみを納め、又は均等割も所得割も共に納めないのは果して當を得ているか何らか。此等の人において生活の本據が住所地であることは認められるが、しかし此事務所事業所の處在地、從業地、勤務地が彼等の生活にとりて何の關係もないといえるか何うか。乙地においても彼等は日常其生活の一部を享受している。自らの家族は此地に來ておらぬとしても、彼等自らは毎日の中の一部を、時として大部を此地で過ごしている。そして此地方團體の世話になつてゐる。まず其地方の道路、交通機關上の施設の厄介にはなつてゐる。衛生、警察消防、社會施設などの世話にもなる。それであるから此乙地において彼等から住民の負うべき住民税の少くとも一部をとつてよい。何とかして之につき補

足目的課税をして然るべきである。現行法の下においては事務所事業所の持主たる個人に均等割だけは取つておるが、此れだけでは不充分である。往々にしてあまりにも少な過ぎる。むしろ住民税の主要部を占める所得割を幾らか取ることにしなければならない。従業員勤務者にも齊しく之を取つてよい。むしろ均等割の方を止めにしても、所得割をば是非とも此主人、並に勤務者従業員者に課したい。均等割は住所々在地だけでとつて、此事業又は事務地ではとらぬとして良い。凡べての住民に普ねく課することを期し、別に能力に應じて負擔せしめることを期しない部分は、住所地で一應納めた以上、も一度、従業員地とするのを免じてもよい。勿論、均等割を後にいうように住居割に改めるならば、此住所の存在しない事業地にては此部分は取りようがないことになる。兎に角、此事業地とするものとしての均等割は往々にしてあまりにも輕過ぎるし、不公平でもある。で此にいう住民税は主人にも従業員にも所得割にてとり、たとえば普通の所得割の十分一度のものとして、其地に住所をもたぬ主人及勤務者に或度までの負擔を公平に爲さしめることとしたら何うか。それからかかる個人が二以上の事務所事業所に關係するものについては、其所得割を各事務所事業所の所在地方の異なる毎に、それぞれの所得に應じて課するのはいうまでもない。

(三)課税標準としての所得割

住民税はその課税標準の一として所得割（法人にあつては法人税割）を用いている。此事は住民税が人税たる以上、まことに妥當のことである。各人の能力は所得によりて最良く現われるからである。ただ其結果として此税が國の所得税と重複することとなり、此税が恰かも國の所得税えの附加税たる結果となり、各團體にはそれぞれ獨立の税を割當てるという本來のシャッパ精神とは若干、初めから矛盾したものとなつてゐる。結局、國の所得税にて押さえた所得が國の所得税と住民税とで課税されることになり、其の住民税も、市町村からのみでなく、道府縣か

らも課税され、其上にも更に其の同じ所得が事業所得にかかるだけでは、事業税もかけられ、四重の重い負擔となる。そのため義務者において所得を出来るだけ小さく申告しようという悪手段を弄するものを増す缺點を生ずる。

しかし此住民税では單に所得割のみに依らず、別に均等割（又は之に代わるべき他の標準）をも併用するのだから、此副作用は幾らか緩められるとはいえる。ただし又、此住民税が所得割に多く依るだけにおいて、完全なる獨立税たり得ないようになることは見逃してはならないのである。

例 課税標準としての均等割

均等割には、住民税が所得割によるために其が所得税の附加税化するのを緩和する作用をするという効果をあげることが出来る。しかし又、此が人頭税的の粗笨なるものであり、あまりにも原始的、非文明的のものとはしなればならぬ。ただし又、幾ら能力に應ずるのに所得がよいからというて、此所得だけに依るときには、住民中、所得のないもの、其の餘りにも小さいものには、課税が出来ないことになってしまう。そうなると、民主政治が、人民のための人民の手による人民の政治であり、其趣旨の下に行われる地方自治が凡べての地方住民の手によつて彼等のために行われる其の費用をば、出来るだけ廣く凡べての地方民に分任せしめる精神に反することになる。それで此の均等割をも併用して、殆んど凡べての人々、そして所得の極めて小い人にも之を負擔せしめようとするのである。

處が均等割のように凡べての住民に一律というのでは、あまりに不公平ということになる。そこで之につき現行法下にてても大中小團體の間に差異をつけ段階を設けてある。此は大中小地方團體ではその地方施設の複雑さが違い、大團體となるに隨つて施設が益々複雑を加える。住民のそれから受ける利益も段々と増大する。それで五十萬以上

の大人人口を有つ市では之を大きくし、五萬以上五十萬未満人口の市では之を聊か小さくし、五萬未満の市町村では一層小さくして差等をつけておる。しかし此段階が果して公平か何うか。一應此れで公平のようでもあるが、しかし又、實際、大都市だから良く施設が行届いて中小團體ではそれに及ばないとも限らない。大都市で不行届であり、中小團體で行届く面もあるし、其大都市で行届くというでも、其處では中小市町村には起らぬような複雑な面倒な問題が一層多いのに應ずるだけで、大都市の複雑な施設によりても之を十分に解決してくれないこともあり得る。全體上、小市町村の方が一層行届いたことになり、大都市で却つて不満足ということもある。そればかりではない。かように人口数の大くなるに従つて三段階づけようというのは、その段階の異なるによりて變つて往く差等の不精確ということもある。

そこで所得割を補足する別の標準としての均等割が思わしくないとして、何か之に代る標準がないか、問題となる。私は之を個人について住居割に見出す。住居稅的のものを所得割に附帶せしめるのが一番適切である。即ち之にて、各人の住居の狀況に應じた負擔をかける。此住居狀況は、各人の其地方における生活享受の度合を示す。之によりて課稅されるならば、各人は其地方における施設から受ける恩澤の度合に應じた負擔をすることになり、住民稅というので、住居と關係ある標準をもつことが至當ということもいえる。均等割にて大中小地方團體で段階づけようとした、各團體の施設の差等づけの考方も、幾らか織込むことも出来るし、而も其ような段階づけでは、たとえ現に大都市に住んでいても一人當り疊一疊以下當りの窮屈な生活をしてゐる人にも六百圓の均等割がかかれ、田舎の大邸宅の住居者には却つて二百圓の均等割をかけるという不合理はなくして濟む。住居割の方が、住民稅の標準としての所得割を補足するものとして、均等割、地方團體の大きさによつて段階づける均等割よりも、凡べ

ての地方團體を通じて其住居の狀況によりて差等づけるので、一層妥當のようにおもう。

住居割とするときには、純住宅でなくして住居兼事業、事務用の場合には、當然、その住居用部のみについて課することとなる。勿論それが自分の家であろうと、借家であろうと其には區別はない。所有者の立場から課せられるのでなく、使用者たる立場から課せられるのである。

住居割とするについての更なる問題は、住居を何によりてつかむかである。之には三方法がある。坪數割、家賃（賃貸價格）、價格（賣買價格）割である。坪數割は取扱が最簡單だが、そして大體の住居の差等はつけられるが、しかし餘りにも大雑把で、不公平といえる。家賃は都市では實行易であるが、田舎にては行い悪い。勿論之を行ふとすれば、現實に行われているものを參考としては採るが、必ずしも之によらず、稅務上、別に評定することになる。多少面倒であつても、都市田舎を通じて何處にも行い得られて、又、公平に一層適うのは賣買價格によるものである。勿論、評定價格である。そして此が現に固定資産稅のために採用されている。それをここに利用することが出来る。ただし之を用いるときに固定資産稅えの附加稅的作用をすることにはなる。勿論、固定資産の全部について此に問題となるのではなく、唯だ住居用部のみについて問題となる。何れにしても三のものとも一長一短はある。實行するとしては三者の内、何れか一を選擇としたら良い。

いずれにせよ、此住居割を所得割に並用することによりて、第一には、殆んど凡べての住民に其地方の費用を分任せしめるという、所得割のみにては果し得ない大なる目的を達することが出来るし、第二に、所得割のみにては負擔力に應ずるにおいて尙物たらぬものを充たすということも出来る。即ち所得が一層大きくても、その使用を節し、まず住居において質素を旨とし、簡易な生活をするほどの人は、同所得としても、その所得の凡べてを消費に充て、

澄澤するほどの人よりは、同位の税をも擔うことを一層苦しく感ずるということがあるが、其事を考慮に入れる。即ち同所得としても消費面から負擔力に差等を生ずるのを按排するに役立つのである。第三には、此課税によりて、一般に消費を節し、生活を簡易にする方向に向わしめることが出来、經濟及社會政策に寄與する。そして第四に住民税に住居割を相當考へることによりて、此の税の所得割への加重を緩和し、所得割の課徴、随つては又國の所得税の課徴を一層樂にするという行政上の利も伴う。

均等割に代るものとしては、外に、資産割がある。しかし此は固定資産税が別に存在し、而も此が地方税の一の主税ともなつておる以上、之と並立する地方税としては、此住民税にそれと同一標準を使うのは、むしろ差控えたがよい。勿論、資産割の資産の中には、固定資産の外、流動資産もあるが、實は此方は捕提が困難であつて、全き資産を課するとしても、自然、固定資産に偏重し、此同じ標準に二重に課することになる。前の住居割にも件家の評價によるときには、齊しく此固定資産税の標準を利用するといつても、此方は或人に屬する全き固定資産をつかむものではなく、單に彼の直接住居用部にのみ依るのであり、全き固定資産によるのに比しては、弊害は少くして済むのである。